

Revocación de Mandato

Josimar Nasae Ruíz Ramírez

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla, en su artículo 40, que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa...” Dicha afirmación no ha sido modificada desde su publicación original en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de febrero de 1917; ello es así porque se atiende al concepto y ejercicio de la soberanía en un Estado.

De acuerdo con Norberto Bobbio,¹ la soberanía es el poder de mando en última instancia en una sociedad política, por ello, el poder supremo define a ésta y su presencia es inherente a la creación del Estado. Es en este sentido que, el constituyente de 1917 no solo legitimó la forma de gobierno en la voluntad popular, sino que consagró el ejercicio del

Poder público en el artículo 41 al establecer que: “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión...”

No obstante, conscientes de los cambios político-sociales que acontecen en el Estado, México ha incorporado en su sistema constitucional una serie de elementos y herramientas propias de una democracia directa, verbigracia, la iniciativa legislativa ciudadana, las candidaturas independientes y las consultas ciudadanas, por mencionar las más relevantes. Esto deja claro que la soberanía no se encuentra arraigada a un ejercicio representativo, sino que también puede ejercerse de manera directa por la población.

Otro rasgo de democracia directa que se ha incorporado al texto constitucional es la revocación de mandato, que es un mecanismo mediante el cual las y los ciudadanos deciden la permanencia y continuidad en el cargo de algunos servidores públicos, principalmente del Presidente de la República.

¹ H. Cisneros Isidro, *Norberto Bobbio de la razón de Estado al Gobierno Democrático*, [en línea] Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, Jalisco 2014, dirección URL: https://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/norberto_bobbio_de_la_razon_de_estado_al_gobierno_democratico.pdf [Consulta: 07 de diciembre de 2021].

Mario Justo López define a esta herramienta como “un procedimiento para destituir a los representantes o funcionarios elegidos antes de que se cumpla el plazo fijado para su actuación, y cuyo objeto radica en mantener constantemente responsables ante sus electores a los funcionarios públicos elegidos”.²

De esta manera, la revocación de mandato otorga a la población la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, como resultado de una consulta popular. En Latinoamérica, esta herramienta se encuentra normada en países como Argentina, Colombia, Ecuador, Bolivia, Panamá, Perú y Venezuela; así como en algunas entidades federales de Estados Unidos.

Por su parte, México contempló desde 1983 una forma de revocación de mandato en su Constitución General, ya que, en su artículo 115 faculta a los Congresos locales para que, por voto de dos terceras partes de sus integrantes suspendan ayuntamientos y declarar la desaparición, incluso suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros.

Si bien, esta facultad de los Congresos locales atiende a la forma de gobierno representativa del Estado mexicano, también manifiesta el antecedente inmediato de esta herramienta de participación ciudadana, de tal forma que en las Constituciones locales, se contempla esta facultad de ejercicio de revocación de mandato, ejemplo de lo anterior son las entidades federativas: Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; esta última destacó por ampliar esta atribución a la ciudadanía.

Ante la imperiosa necesidad de contemplar herramientas de participación ciudadana en el marco jurídico nacional, el Congreso de la Unión aprobó una serie de modificaciones a la Constitución Federal en materia de consulta

popular y revocación de mandato, misma que fue aprobada por la mayoría de los Congresos locales y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2019, por el titular del Poder Ejecutivo Federal.

El decreto reforma el primer párrafo, el apartado 1o. en su inciso c) y párrafo segundo, los apartados 3o., 4o. y 5o., de la fracción VIII del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el segundo párrafo del Apartado B de la fracción V, el primer párrafo del Apartado C, y el primer párrafo de la fracción VI, del artículo 41; el artículo 81; la fracción III del párrafo cuarto del artículo 99; el primer párrafo de la fracción I, del párrafo segundo del artículo 116; la fracción III del Apartado A, del artículo 122; y adiciona una fracción IX al artículo 35; un inciso c) al Apartado B de la fracción V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta manera se consolidó el fundamento constitucional que da origen a la revocación de mandato, como herramienta de participación ciudadana en México. Sin embargo, una desafortunada redacción dentro del artículo 35 del Pacto Federal manifiesta la ausencia de técnica legislativa en la reforma implementada, toda vez que, el numeral 3° de la fracción VIII, del referido artículo –consulta popular–, establece: “No podrán ser objeto de consulta popular... la permanencia o continuidad en el cargo de servidores públicos de elección popular...” Dicho de otra manera, los ciudadanos no pueden decidir sobre la destitución anticipada de servidores públicos de elección popular; prohibición que contrasta inexorablemente con la naturaleza de la revocación de mandato, establecida en la fracción IX, ya que, como se refirió anteriormente, otorga a la población la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, como resultado de una consulta popular.

² Justo López Mario, *Manual de derecho político*, Buenos Aires, Kapelusz, 1975.

La democracia participativa, que involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones, es la vía correcta para lograr el acercamiento entre sociedad y gobierno que necesariamente debe reanudar la eficiencia y eficacia del sistema político en México

No obstante, el legislador estableció el procedimiento para llevar a cabo la revocación de mandato, a saber:

1. Es convocada por el Instituto Nacional Electoral, a petición de las y los ciudadanos, con un número equivalente al 3% de los inscritos en la Lista Nominal de Electores, siempre y cuando en la solicitud correspondan a, por lo menos, diecisiete entidades federativas y que representen, como mínimo, el 3% de la lista nominal de electores de cada una de ellas.

El Instituto, dentro de los treinta días siguientes a que reciba la solicitud, verificará el requisito porcentual para su procedencia y, en caso de cumplirlo, emitirá la convocatoria correspondiente para la revocación de mandato.

2. Se podrá solicitar solo una ocasión, durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional.

Las y los ciudadanos podrán recabar firmas para la solicitud de revocación de mandato durante el mes previo a la fecha prevista. El Instituto emitirá a partir de esa fecha, los formatos y medios para la recopilación de firmas, así como los lineamientos para las actividades relacionadas.

3. Se realiza mediante votación libre, directa y secreta de ciudadanos

inscritos en la lista nominal, el domingo siguiente a los noventa días posteriores a la convocatoria y en fecha no coincidente con jornadas electorales federal o local.

4. Para que el proceso de revocación de mandato sea válido, deberá haber una participación de, por lo menos, el 40% de las personas inscritas en la Lista Nominal de Electores (más de 37 millones de ciudadanos). La revocación de mandato solo procederá por mayoría absoluta.
5. El Instituto tendrá a cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
6. La Sala Superior del TEPJF realizará el cómputo final de votos en el proceso de revocación de mandato, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto. En su caso, emitirá la declaratoria de revocación de mandato y se actuará conforme a lo establecido en el artículo 84, para la sucesión presidencial.
7. Está prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como para fines de promoción

y propaganda relacionada con los procesos de revocación de mandato.

Será el Instituto y los organismos públicos locales quienes promoverán la participación ciudadana como única instancia a cargo de la difusión de los procedimientos de revocación de mandato. La promoción será objetiva, imparcial y con fines informativos.

Ninguna persona física o moral podrá contratar propaganda por radio o televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos.

Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la convocatoria hasta la conclusión de la jornada, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno.

Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, solo podrán difundir las campañas de información relativas a servicios de educación, salud o las necesarias para la protección civil.

Dentro del procedimiento se vislumbran varios elementos que, si bien no son imposibles de cumplir, resultan sumamente difíciles de conseguir, como: el porcentaje mínimo de firmas ciudadanas que pueden solicitar la revocación de mandato; el porcentaje para vincular el resultado al cumplimiento de las autoridades; y, la clasificación de la propaganda gubernamental que, en su caso, se llegue a emitir por parte de los entes públicos al respecto.

El primero de éstos es considerado de suma dificultad, ya que, sin recursos públicos las y los ciudadanos interesados en este ejercicio de participación ciudadana, deben recabar el 3 por ciento de la Lista Nominal, es

decir, poco más de dos millones y medio de firmas (2,778,862). Sin embargo, la problemática no versa sobre la cantidad de firmas, sino la localización de éstas, ya que, de acuerdo con el texto constitucional, éstas deben ser aportadas por, al menos, diecisiete entidades federativas, cuyas firmas aportadas cubran, al menos, el 3 por ciento de la lista nominal local.

Este requisito *sine qua non* revela que, aunque se rebase el porcentaje de firmas requerido de la Lista Nominal, si no se cumple el mínimo de entidades federativas o inclusive cumpliéndose las diecisiete entidades, si todas no cumplen con el mínimo porcentaje (3%) no procederá el ejercicio de la revocación de mandato, para ello, se tendrían que cubrir los tres filtros mencionados.

El otro óbice que se presenta en el procedimiento plasmado en el texto constitucional es el porcentaje para la vinculatoriedad del resultado. Para que las autoridades obedezcan la voluntad del pueblo, que se exprese durante la votación de la revocación de mandato, el porcentaje de participación ciudadana debe alcanzar, por lo menos, el 40 por ciento de la lista nominal, es decir, más de treinta y siete millones de votos (37,051,492).

Tomando en cuenta que, en los últimos comicios federales de 2021, el porcentaje de participación ciudadana fue del cincuenta y dos por ciento de la Lista Nominal (48,166,939), siendo ésta la mayor participación en una elección intermedia en el país desde hace más de veinte años, este requisito se torna bastante complicado.

Si se contrastan cifras, se evidencia que el requisito porcentual de participación ciudadana para que las autoridades acaten la voluntad popular resulta por demás elevado, ya que, se solicita el 77 por ciento de la participación ciudadana que hubo en las elecciones federales de mayor participación en los últimos veinte años.

La revocación de mandato otorga a la población la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, como resultado de una consulta popular. En Latinoamérica, esta herramienta se encuentra normada en países como Argentina, Colombia, Ecuador, Bolivia, Panamá, Perú y Venezuela

Lo anterior cobra relevancia cuando se analiza el presupuesto destinado para la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones federales –Instituto Nacional Electoral–, ya que de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, este órgano garante sufrió una disminución presupuestal del 26.4 por ciento, respecto del Ejercicio Fiscal 2021, donde se celebraron las elecciones intermedias referidas.

Resulta irrisorio contrastar unos comicios federales con esta herramienta de democracia directa, que, si bien resuelve sobre un tema toral en la gobernanza del país, no cuenta con los mismos recursos que se destinan para sufragar los gastos que genera la autoridad electoral en unas elecciones federales.

A pesar del valladar presupuestal mencionado, si la participación ciudadana no alcanza el porcentaje requerido, la revocación de mandato se torna en una simulación de esta herramienta de democracia directa, de tal manera que, aunque la voluntad mayoritaria del pueblo se decante por revocar el mandato presidencial, el titular del Ejecutivo Federal puede hacer caso omiso de dicha manifestación popular por la ausencia mínima de participación ciudadana, lo que desvirtúa la naturaleza y el objetivo de dicho ejercicio ciudadano.

Por último, si bien la difusión y promoción de los procedimientos de revocación de

mandato se encuentran a cargo de la autoridad electoral, también los entes públicos tienen la facultad de difundir información respecto el cumplimiento de sus atribuciones, lo que conlleva a una línea casi imperceptible que separa a la propaganda gubernamental de la difusión y promoción de los procedimientos de revocación de mandato.

Consecuentemente, esta clasificación sobre qué propaganda es válida y cuál no, genera incertidumbre respecto de la información difundida durante el procedimiento de revocación de mandato.

Aunado a todas las vicisitudes planteadas, en atención al numeral 8° de la fracción IX del artículo 35 constitucional, el Congreso de la Unión aprobó la Ley Federal de Revocación de Mandato, cuyo contenido pretende normar el procedimiento planteado en la Norma Fundamental. Sin embargo, esta norma general fue impugnada alegando la inconstitucionalidad de diversas disposiciones, a saber:

1. Los artículos 19, 36 y 42 de la norma establecen una pregunta –¿Estás de acuerdo en que a (nombre) Presidente/a de los Estados Unidos Mexicanos, se le revoque el mandato por pérdida de confianza o siga en la Presidencia de la República hasta que termine su periodo?–, que modifica la figura de revocación de mandato, ya que, este ejercicio de democracia directa tiene por objeto

- determinar la conclusión anticipada del mandato presidencial por pérdida de confianza. Es decir, el objeto se circunscribe a terminar anticipadamente con el mandato del Presidente, más no a realizar cuestionar o analizar algún otro dato o referencia relacionada con su gestión;
2. El párrafo primero del artículo 13 al establecer que la ciudadanía podrá recabar firmas para la evaluación de la gestión del Ejecutivo Federal, ya que, al mandato constitucional otorga la facultad a los ciudadanos para participar en el procedimiento de revocación de mandato, no en una evaluación a la gestión de un funcionario público;
 3. Las palabras “pérdida de confianza” resultan muy subjetivas para la emisión del voto ciudadano, por lo que se considera que esta expresión no otorga claridad, certeza y seguridad jurídica al respecto;
 4. El artículo 32 de la ley contraviene el texto constitucional al permitir la participación activa de los partidos políticos en el proceso de revocación de mandato y dar posibilidad a que se puedan utilizar para ello recursos públicos destinados a actividades específicas;
 5. El artículo 41 de la norma contraviene a la Constitución, toda vez que permite que en la integración de las mesas de casilla estén presentes representantes de los partidos políticos;
 6. La norma no contempla medios de impugnación idóneos para las controversias que se lleguen a suscitar durante el procedimiento de revocación de mandato, solo se limita a hacer una remisión expresa al sistema de medios de impugnación en materia electoral, mismos que no son aplicables al caso concreto;
 7. Al no estar contemplado un sistema de impugnación idóneo para combatir decisiones dentro del procedimiento de revocación de mandato, tampoco se cuenta con un régimen sancionatorio, por lo que hace que la norma omita un tema de suma relevancia; y
 8. Por último, en el ámbito presupuestal, se obliga a la autoridad electoral a cubrir con el procedimiento de revocación de mandato a cargo de su presupuesto, sin embargo, la asignación de éste no depende de la autoridad electoral en sí, sino de la Cámara de Diputados, por lo que el ejercicio de esta herramienta de democracia directa queda supeditado en medida al presupuesto que se asigne al INE.
- Sin entrar al análisis de cada uno de los elementos controvertidos constitucionalmente, se vislumbra una serie de inconsistencias que lejos de abonar a la implementación correcta de la figura de revocación de mandato, solo cuestionan la viabilidad de la misma.
- Consciente de que la mayoría de los óbices, aquí planteados, son imperceptibles para el grueso de la ciudadanía, solo podemos cuestionarnos sobre finalidad de esta herramienta de democracia directa: ¿es una figura de participación ciudadana o política?
- Estoy convencido de que la democracia participativa, que involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones, es la vía correcta para lograr el acercamiento entre sociedad y gobierno que necesariamente debe reanudar la eficiencia y eficacia del sistema político en México. Sin duda alguna, las herramientas de participación ciudadana implementadas hasta ahora son perfectibles –iniciativa legislativa ciudadana, candidaturas independientes, consulta popular y revocación de mandato–, específicamente la revocación de mandato. Sin embargo, el legislador ya las contempló en el texto constitucional, y eso ya es un avance. **B**